

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

Los retos de la acción humanitaria en los conflictos de larga duración (Vol. 1)

Francisco Rey Marcos y
Laurence Thieux (eds.)

11

Cuadernos del iecah

Edición: Fernando García Calero

Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Madrid, 2008

ÍNDICE

Presentación

Desde su creación en el año 2000, el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) ha venido realizando diversas tareas de investigación, formación, difusión y asesoría para promover la reflexión sobre la respuesta a los conflictos y el papel del humanitarismo en el mundo actual.

Uno de los resultados de esta labor es el Cuaderno del IECAH que ahora presentamos; un estudio cuyo contenido forma parte de un proyecto de investigación, desarrollado durante un periodo de dos años (2006-2007) con el apoyo de la Fundación Ford, sobre "*La acción humanitaria en la encrucijada (Fase II): nuevos contextos, actores y visiones desde el Sur*".

El objetivo principal de la investigación era profundizar en el análisis de la percepción de la acción humanitaria desde el Sur y particularmente en contextos de conflictos de larga duración.

Para llevar a cabo nuestra investigación hemos analizado las respuestas humanitarias y la percepción de las mismas en cuatro contextos: el Sahara Occidental, Haití, Palestina y Colombia.

El proceso de investigación, que nos llevó a realizar misiones de terreno en los diferentes conflictos estudiados, concluyó con la celebración de un seminario en Madrid en octubre de 2007. Este seminario nos brindó la oportunidad de contrastar los hallazgos obtenidos en las diferentes misiones y avanzar en el análisis de los retos que estos conflictos plantean a la acción humanitaria y las vías posibles de superarlos.

El presente Cuaderno tiene dos volúmenes. En el primero incluimos la relatoría de las principales intervenciones del encuentro, así como un resumen ejecutivo en inglés. El segundo volumen se compone de cuatro artículos que abordan los casos de estudio analizados en el marco de la investigación.

Agradecemos a todas las personas que participaron en el proceso de elaboración, sus aportaciones y propuestas. Asimismo, agradecemos a la Fundación Ford y la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament su confianza y su apoyo en el proceso de investigación y en la publicación del presente Cuaderno.

Jesús A. Núñez Villaverde y Francisco Rey Marcos
Codirectores del IECAH
Madrid, noviembre de 2008

Los retos de la acción humanitaria en los conflictos de larga duración (Vol. 1)

Francisco Rey Marcos y
Laurence Thieux (eds.)

Introducción

Los contextos de conflictos de larga duración son el origen de crisis humanitarias crónicas que presentan características singulares, ya que a la vez que perduran las causas que originaron el conflicto, con el tiempo se han ido añadiendo otras dinámicas regionales e internacionales que hacen aún más compleja su resolución.

Aunque los motivos que originaron estas confrontaciones no tienen nada que ver con las nuevas guerras iniciadas en nombre de la lucha contra el terrorismo transnacional, sí se ha podido observar una utilización de la agenda global contra el terrorismo por las partes implicadas en estos conflictos. La política seguida por el Gobierno israelí es un ejemplo muy significativo de esta tendencia.

De cara al tema que nos interesa, los retos de la acción humanitaria, estas situaciones de conflictos, contaminadas por la retórica de la nueva guerra global contra el terror, presentan nuevos desafíos al modificar el mismo concepto de víctima.

En estos contextos, la tradicional distinción entre civiles y militantes o militares es inoperante ya que cualquier civil es sospechoso de convertirse en un terrorista potencial y es castigado como tal. El conducir una operación contra grupos militares o regímenes considerados como terroristas conlleva un proceso paralelo de negación de sus derechos (los castigos colectivos infligidos por Israel a la población de Gaza reflejan esta tendencia).

Las cuatro crisis humanitarias analizadas en nuestra investigación han sido originadas por conflictos que, aún teniendo cada cual características propias, comparten destacables elementos comunes.

1. El papel de la comunidad internacional frente a la crisis

Frente a estas cuatro crisis la comunidad internacional ha adoptado un perfil bajo o un papel desestabilizador, según el caso, en la resolución del conflicto. La ineficacia del sistema internacional en la aplicación del derecho internacional ha sido en gran parte condicionada por la ausencia de voluntad política por parte de los Estados, que han privilegiado sus intereses estratégicos sobre la aplicación del

derecho internacional. En el caso del conflicto israelí-palestino, el respaldo incondicional que Estados Unidos ha dado a Israel, ha reforzado el carácter asimétrico del conflicto. En el caso del Sahara Occidental, tanto Estados Unidos como Francia y España han privilegiado a Marruecos en la contienda.

De ahí que, en estas cuatro crisis, las Naciones Unidas hayan tenido un papel controvertido: en muchos casos, sus agencias acaban siendo percibidas como instrumentos políticos al servicio de una agenda política dictada por las grandes potencias.

En el caso del Sahara Occidental, se critica la respuesta humanitaria del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) por aportar una ayuda condicionada. Se percibe que estas agencias están bajo la influencia de la agenda política de las grandes potencias que han tomado claramente partido por Marruecos en la resolución del conflicto.

En el caso de Haití y, de acuerdo con el enfoque integrado que domina la agenda humanitaria "onusiana" frente a las emergencias complejas, el componente humanitario de la misión ha sido claramente subordinado a otras prioridades relacionadas con la reconstrucción y el buen gobierno.

En el caso palestino y tras la firma de los Acuerdos de Oslo en 1993, la ayuda internacional se ha ido enmarcando en una agenda de construcción de la paz, imponiéndose sobre la agenda de las ONG locales.

2. *¿Crisis humanitarias o crisis de derechos humanos?*

Los cuatro conflictos no presentan clásicas situaciones de emergencia, aunque éstas pueden aparecer de acuerdo con las fluctuaciones de los mismos. En Colombia, coexisten varias situaciones frente a las cuales los actores humanitarios tienen que concebir estrategias diferentes. En Palestina, las fluctuaciones del conflicto han creado nuevas situaciones humanitarias de emergencia con el consecuente agravamiento del mismo desde la segunda Intifada. Pero el origen de las crisis humanitarias que aparecen en estos escenarios está en la falta de protección de los derechos fundamentales de las personas afectadas por la perpetuación de estos conflictos.

La perpetuación en el tiempo de las operaciones humanitarias destinadas a responder a crisis humanitarias crónicas plantea asimismo retos similares para los actores humanitarios:

1. En primer lugar, en estos contextos las operaciones humanitarias suelen generar expectativas entre las víctimas que se encuentran en gran medida fuera del alcance de las respuestas humanitarias. En los cuatro casos de estudio que han sido objeto de nuestra investigación, la tendencia general apunta que los actores locales tienen una visión muy básica y reducida de la acción humanitaria, percibida esencialmente en su dimensión caritativa y con carácter puntual. En los casos analizados, es verdad, que la respuesta humanitaria tiene un alto componente asistencial que no responde del todo a las expectativas de los diferentes actores locales. Al mismo tiempo parece que la tendencia dominante, tanto por parte de los donantes como por parte de las agencias internacionales y locales (como lo muestran los casos de Palestina y del Sahara Occidental), es privilegiar un enfoque asistencial precisamente en un contexto donde se requiere una respuesta humanitaria más sofisticada.

2. En estos contextos resulta difícil dibujar una línea clara entre, por un lado, una "acción humanitaria" políticamente informada y, por otro lado, una acción humanitaria políticamente dirigida, como se menciona respecto a Colombia. Aquí la acción humanitaria se ve en cierto modo forzada a responder a dificultades que se extienden más allá de la fase de primera urgencia. Al mismo tiempo, se pretende de los actores humanitarios algo más que una respuesta a las necesidades inmediatas de la población. En cierto modo, se espera de ellos una solidaridad clara con las causas del conflicto, sobre todo en casos de conflictos asimétricos

como el de Palestina y el del Sahara Occidental. Se requiere a las agencias en estos contextos la adopción de un enfoque de derechos con un especial énfasis en la protección e incidencia política.

3. En los escenarios de conflicto de larga duración, los actores humanitarios tienen que enfrentarse a más presiones políticas que en otros, ya que los actores gubernamentales tienden a instrumentalizar la acción humanitaria para paliar la falta de voluntad política por resolver estos conflictos. Los beneficiarios tienen en general una idea muy clara sobre la duplicidad de las agendas humanitarias de los diferentes actores. La población saharaui refugiada en los campamentos de Tinduf percibe la ayuda recibida de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (la AECID es uno de los mayores donantes de ayuda a los campamentos) como una compensación o un paliativo por el acercamiento de la administración española a las posiciones marroquíes. En definitiva, la ayuda prestada en este contexto aparece sobre todo como una estrategia de contención.

4. Aunque la cuestión de la participación sea un principio reconocido y muy compartido a nivel teórico, se ha podido constatar que, en general, es muy débil o casi inexistente de acuerdo con los diferentes contextos estudiados. En situaciones como las de Haití, en las que se oscila entre la emergencia y la cronicidad, se han podido constatar grandes carencias respecto a la participación y la toma en cuenta por parte de los actores internacionales de las iniciativas que surgen en la sociedad local.

5. Otro rasgo común y destacable es que en los casos analizados, el proceso de selección de las contrapartes es parcial y sesgado, lo que limita la legitimidad y representatividad de las ONG internacionales y la percepción de su labor en el contexto de intervención. Generalmente, los actores internacionales tienen un conocimiento parcial del tejido asociativo de la sociedad donde se interviene. Las organizaciones occidentales, al elegir trabajar con contrapartes en estos contextos, seleccionan las que suelen ser afines a sus principios y formas de trabajar. Al mismo tiempo, las condiciones que se exigen desde las organizaciones internacionales terminan configurando un proceso selectivo que inevitablemente margina a otras organizaciones. Este proceso ha sido reforzado por los donantes que, en el contexto internacional marcado por la identificación del terrorismo como la amenaza a la seguridad mundial, han introducido nuevos criterios políticos de selección.

6. En los contextos de conflictos de larga duración se crean más oportunidades de instrumentalización de la ayuda. La ayuda internacional se convierte en un elemento clave de la legitimidad de los actores. En el caso del Sahara Occidental, por ejemplo, el Polisario ha podido consolidar su legitimidad también a través de la gestión de la ayuda internacional.

7. En crisis complejas como las de Haití, se suman dificultades añadidas al intervenir múltiples actores en la crisis, quedando la acción humanitaria en cierto modo subordinada a otras agendas. El caso de Haití pone en evidencia como los nuevos sistemas de coordinación impulsados desde Naciones Unidas para enfrentarse a una situación de emergencia compleja, como las misiones integradas, conducen a una clara subordinación de la acción humanitaria a otras agendas.

8. En los contextos de conflictos de larga duración con características comunes como el papel controvertido de Naciones Unidas, la asimetría de las fuerzas enfrentadas, la gran implicación de la población civil o la magnitud de las consecuencias humanitarias en términos de derechos, resulta muy difícil llevar a cabo una acción humanitaria clásica. La voluntad de "apoliticismo" de las agencias como garantía para preservar su carácter humanitario es en general malinterpretada por los

beneficiarios que esperan de la comunidad internacional una posición clara respecto a las causas políticas que están en el origen de su sufrimiento. En este sentido el caso palestino es paradigmático.

La primera parte del presente Cuaderno ofrece una relatoría del seminario así como un resumen ejecutivo del mismo. A continuación, cuatro artículos abordan desde perspectivas diferentes la problemática de la acción humanitaria en los contextos de conflictos de larga duración (Haití, Colombia, Palestina y el Sahara Occidental). El caso de Haití es analizado por Albert Caramés, que describe y analiza en su artículo la complejidad de la violencia y los retos que presentan un conflicto tan atípico como el haitiano para las operaciones humanitarias. Víctor de Currea-Lugo analiza en su artículo el caso de Colombia, profundizando en las diversas interpretaciones que se dan de la acción humanitaria y las expectativas de las víctimas en este contexto. Los casos del Sahara Occidental y de Palestina son analizados por Laurence Thieux que trata en los dos casos la evolución de la estrategia de los actores humanitarios, tanto locales como internacionales, frente a las dificultades que presentan ambos contextos.

Laurence Thieux y *Francisco Rey Marcos*, editores.

Relatoría del seminario: "La acción humanitaria en la encrucijada (Fase II), nuevos contextos, actores y visiones desde el Sur"

Los días 25 y 26 de octubre se celebró en Madrid el seminario *"La acción humanitaria en la encrucijada (Fase II), nuevos contextos, actores y visiones desde el Sur"*, organizado por el IECAH, financiado por la Fundación Ford y coordinado por Laurence Thieux y Francisco Rey.

De acuerdo con el objetivo de crear un espacio de diálogo y de debate entre actores humanitarios del Norte y del Sur que redunde en beneficio de una más eficaz acción humanitaria, el taller contó con la presencia de actores locales procedentes de los diversos casos de estudio analizados en el marco de nuestra investigación: Colombia, el Sahara Occidental, Palestina y Haití. Participaron también en el taller, académicos especialistas de estas zonas en conflictos así como representantes de ONG españolas y otros actores de la cooperación española activos en estas zonas de intervención.

1. Primer día: jueves, 25 de octubre

1. a. Bienvenida y presentación del proyecto de investigación y del taller

La primera jornada del taller de trabajo se inició con la presentación general del proyecto de investigación y de los objetivos principales del taller a cargo de Francisco Rey Marcos y Laurence Thieux.

En la primera intervención de presentación del seminario, Francisco Rey agradeció a los participantes su presencia y contextualizó esta actividad dentro de la preocupación del IECAH por la mejora de la acción humanitaria. Desde su creación, el IECAH ha promovido la reflexión y el debate sobre los problemas a los que se enfrenta el quehacer humanitario tratando de proponer alternativas. Así, el primer proyecto realizado en colaboración con la Fundación Ford dio lugar a un seminario internacional y a una publicación en la serie de Cuadernos del IECAH.

A continuación, Francisco Rey planteó la metodología del seminario insistiendo en su carácter abierto y participativo, invitando a los asistentes a opinar con franqueza y espíritu crítico. Por último, aclaró el objetivo del IECAH de publicar diversos trabajos fruto del proyecto y del seminario. En su presentación, Rey no entró mucho en temas de contenido, pero insistió en los retos a los que se enfrenta el humanitarismo si quiere conservar lo esencial de los objetivos para los que surge.

Laurence Thieux presentó el marco general del proyecto de investigación llevado a cabo con el apoyo de la Fundación Ford: *"La acción humanitaria en la encrucijada: nuevos contextos, actores y visiones desde el Sur"*.

Este proyecto es la segunda fase de un primer proyecto de investigación cuyo objetivo fundamental era analizar el estado de los debates actuales en el ámbito humanitario impulsados por el cuestionamiento global de los valores y principios del humanitarismo. En este primer proyecto analizamos las diferentes visiones de la acción humanitaria frente a los nuevos retos que los cambios internacionales desde el final de la guerra fría plantearon a las organizaciones humanitarias. Estas últimas han reaccionado y tomado posiciones diferentes, influidas en muchos casos, por su procedencia, sus relaciones con los estados, etc. Analizar esas diferencias y profundizar, sobre todo, en las posibilidades de recuperación de una acción humanitaria basada en valores universales, fue el objetivo central de este primer proyecto.

Sometidos a nuevas presiones y más aún en el contexto posterior al 11 de septiembre, los actores humanitarios se han visto obligados a cuestionar sus estrategias para poder mantener su espacio de intervención y seguir asistiendo y protegiendo a las víctimas.

En las "nuevas guerras" conducidas en nombre de la lucha contra el terror, el "espacio humanitario" se ha visto considerablemente reducido y la acción humanitaria se ha visto incapaz de responder satisfactoriamente a las crisis humanitarias que estos conflictos han generado. En los contextos de conflictos, donde la seguridad es un factor de peso sobre la configuración de las respuestas humanitarias, otros actores con agendas políticas están asumiendo tareas humanitarias creando aún más confusión entre los actores locales sobre lo qué es o no es acción humanitaria.

Amenazados, cuestionados, percibidos como cómplices de otras agendas, los actores humanitarios han respondido a estos nuevos retos de forma diferente:

Unas organizaciones decidieron ceñirse en sus intervenciones a un mandato humanitario clásico para poder seguir aliviando el sufrimiento de las víctimas. Otras, argumentando la imposibilidad de desvincularse de las agendas globales y políticas, consideran que la acción humanitaria tiene que tener una mayor implicación y no descartan vincularse a otras agendas como la construcción de la paz.

Como resultado de este primer proyecto, el primer Cuaderno del IECAH refleja la diversidad de las posiciones adoptadas por parte de los actores humanitarios. Este debate teórico, sin embargo, se ha centrado principalmente en los retos que esos nuevos contextos presentan respecto a los principios y estrategias de estas organizaciones sin quizás profundizar de forma suficiente en las percepciones de los actores locales.

De allí que nos parecía importante aproximarnos en la segunda fase de este proyecto, a las visiones y perspectivas de la acción humanitaria en las sociedades beneficiarias, recogiendo las expectativas de los diferentes actores de estas sociedades (beneficiarios, ONG locales y otros actores).

Hemos ceñido el campo de investigación a cuatro casos de estudio pertenecientes a ámbitos geográficos diferentes. El elemento común entre los cuatro, es que se trata de conflictos de larga duración que presentan, en este sentido, retos comunes para los actores humanitarios:

- Estos conflictos han creado situaciones de "emergencia humanitaria crónica".
- Son emergencias complejas en las cuales intervienen multitud de actores.
- Por la duración del conflicto, predomina un clima de desconfianza general respecto a la respuesta internacional y la capacidad de las organizaciones internacionales, como la ONU, en hacer aplicar sus resoluciones.

El presente taller de trabajo pretende profundizar en los temas que han guiado nuestra reflexión.

El tema de la universalidad de la ayuda ha sido abordado de forma general y teórica en la primera fase del proyecto. Es una problemática que no ha sido central en los diferentes casos de estudio. Ha sido, en cambio, uno de los temas centrales de las II Jornadas Estatales de Acción Humanitaria celebradas en Córdoba en 2006 y que dio lugar a una publicación: "La universalidad cuestionada", editada por Icaria.

Tres grandes ejes temáticos han guiado nuestras entrevistas, un modelo que conservamos también para orientar los debates que tendrán lugar en las diferentes sesiones: la caracterización de la crisis, el análisis de la respuesta internacional y las percepciones de los actores locales.

Asimismo, hemos abordado cuestiones como la instrumentalización política de la acción humanitaria por parte de los diferentes actores; la relación de las ONG locales con las autoridades y la agenda política de los diferentes actores; el impacto de la acción humanitaria en la dinámica del conflicto, el tema de la participación y la vinculación de la acción humanitaria con otras agendas (desarrollo y construcción de la paz).

Este seminario interno, nos servirá además para matizar nuestras ideas y contrastar los resultados.

1.b. Sesión 1: Dilemas de la acción humanitaria en los campos de refugiados saharauis

Moderadora: Pilar Cirugeda, investigadora del IECAH.

– Zahra Ramdan, miembro de la Ejecutiva de la Unión Nacional de Mujeres Saharauis.

Zahra Ramdan recordó al iniciar su intervención que la injusta situación que está viviendo el pueblo saharaui es un ejemplo de las contradicciones que se producen en la aplicación del derecho internacional que explican por qué no se ha resuelto aún este problema de descolonización. Dentro de pocas semanas, se cumplirá un año más de la tristemente célebre Marcha Verde, invasión militar que supuso el comienzo de la tragedia del pueblo saharaui. La retirada de España del territorio, y la sucesiva ocupación del Sahara Occidental por parte de Marruecos y Mauritania, provocaron el estallido de una larga guerra. El exilio masivo de centenares de miles de saharauis ha obligado a la mitad de la población a vivir en campamentos de refugiados dependiendo de la ayuda internacional, a pesar de las grandes riquezas naturales del país. Desde entonces, la mayoría de las familias saharauis están divididas: una parte vive en los campamentos de refugiados y la otra soporta la ocupación militar de Marruecos.

Ante el vacío jurídico y político que se produce a raíz de la retirada de España del territorio en 1976, los saharauis, a través de su legítimo representante, el Frente Polisario, proclamaron la RASD (República Árabe Saharaui Democrática), dando comienzo así a la construcción del estado saharaui, que mantiene hoy relaciones diplomáticas con más de 80 países. El derecho del pueblo del Sahara Occidental a la libre autodeterminación ha sido y sigue siendo la clave para solucionar este conflicto. Las consecuencias de la negación de ese legítimo derecho y la perpetuación de este conflicto son innumerables: prolongación de los sufrimientos del pueblo saharaui, desestabilización en el noroeste africano, continúa tensión entre las relaciones de Marruecos y Argelia, imposibilidad de la construcción de la Unión del Magreb, etc. Es un derecho humano consagrado en el Convenio Internacional de los Derechos Políticos y Civiles y en el Convenio Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El estancamiento de este conflicto político ha creado un grave problema humanitario. Diferentes agencias humanitarias, tales como el ACNUR, el PMA, la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) y otras ONG internacionales, siguen ofreciendo asistencia y protección a los saharauis refugiados, aunque en los últimos años, estas organizaciones humanitarias han disminuido drásticamente (más del 50%) sus ayudas, en un intento vano de ejercer presión sobre el pueblo saharaui para que renuncie a sus legítimos derechos a la libertad y a la independencia.

En comparación con otros países musulmanes, la mujer saharaui ha disfrutado siempre de una relativa emancipación, de ahí que las mujeres desempeñen la práctica totalidad de las actividades de la vida social, política y económica en la sociedad saharaui. La participación activa y el protagonismo directo de las mujeres saharauis en la lucha de su pueblo han sido muy importantes. Sobre las mujeres saharauis recayó la gran responsabilidad de organizar y administrar los campamentos de refugiados. El principal objetivo de la Unión Nacional de Mujeres Saharauis no es solamente la participación directa en la lucha y liberación de su pueblo, sino también la formación intelectual y profesional de las mujeres para estar preparadas ante cualquier desafío.

Una de las más vergonzosas y desastrosas caras de la invasión del Sahara Occidental, es la flagrante violación de los derechos humanos que sufre el pueblo saharaui desde el inicio de la ocupación por parte de Marruecos. Esta situación es de gran inquietud, tal y como lo corroboran los informes de varias organizaciones como Human Rights Watch o Amnistía Internacional. ¿Cómo el mundo puede consentir estas

injusticias en los albores del siglo XXI? Esa es la pregunta que nos hacemos todos, pero desgraciadamente la situación que vive el pueblo saharaui no es la única en el mundo, pues tenemos otros ejemplos como la situación del pueblo palestino, del pueblo iraquí, de Colombia... Es nuestra responsabilidad seguir luchando juntos por un mundo más justo, pacífico y solidario.

– Juan Carlos Gimeno, Profesor de la Universidad Autónoma de Madrid.

En su intervención, Juan Carlos Gimeno resaltó el fracaso de la comunidad internacional, incapaz de encontrar una salida al conflicto del Sahara Occidental, y la necesidad urgente de ayudar a la población saharaui que está dividida entre los campamentos de refugiados, y los territorios ocupados por Marruecos desde 1976. Resaltó dos conceptos clave para este conflicto: "prisión del tiempo" y "desarrollo en refugio". Sin embargo, es necesario hablar de otro Sahara más esperanzador que se resiste a ser integrado a la fuerza en Marruecos y que ha acometido una de las transformaciones socioculturales más notables del siglo XX, pasando de ser una sociedad colonizada y regida por principios de segmentación tribal que estaba sometida a la colonización española, a construir una sociedad libre y organizada institucionalmente, que cuenta con un organismo como es el Frente Polisario que lucha por su descolonización en el marco jurídico internacional. Por tanto, es necesario evitar el "saharapesimismo" que se está instalando en los entornos políticos, intelectuales y en los medios de comunicación. A pesar de su pequeño tamaño en términos demográficos, es una sociedad capaz de formular un proyecto de futuro, consiguiendo la educación universal para sus niños y niñas, la atención sanitaria para toda su población y la formación de la mayor parte de sus jóvenes, diplomándolos y licenciándolos gracias al apoyo de los países amigos. Sin ninguna duda, se trata de la sociedad mejor formada de África.

"Una de las más vergonzosas y desastrosas caras de la invasión del Sahara Occidental, es la flagrante violación de los derechos humanos que sufre el pueblo saharaui desde el inicio de la ocupación por parte de Marruecos"

Actualmente, la sociedad saharaui que vive en los campamentos se enfrenta a varios desafíos: la vuelta de los hombres tras el alto el fuego, lo que ha provocado un descenso en el protagonismo de las mujeres; el solapamiento de las tres generaciones que cohabitan, al tratarse de un conflicto que dura ya más de treinta años; y la emigración tras 1998, que ha tenido que ser regulada. La sociedad ha vivido un proceso de división debido a la entrada del dinero, por esta razón, es necesario un esfuerzo por parte de la cooperación para crear un sistema de incentivos en la función pública, y realizar un estudio de mercado de trabajo. Es necesario recolocar la cuestión del Sahara Occidental en la agenda internacional y, aunque la cooperación existente es imprescindible, sigue siendo insuficiente.

En el debate, Víctor de Currea-Lugo hizo una crítica relacionada a las políticas que sigue el Gobierno saharaui con respecto a la perspectiva de género (por ejemplo, la imposibilidad de hablar del SIDA en el Sahara) y se planteó si realmente existe una independencia a la hora de acceder a todas las víctimas por igual. Asimismo, puntualizó la existencia de una instrumentalización de lo humanitario y una politización de la neutralidad.

Francisco Rey puntualizó que el componente humanitario ha sido manipulado tanto por la parte receptora, como por la donante. También añadió que las expectativas de las víctimas tienen más que ver con lo político que con lo humanitario, discrepó sobre el concepto planteado por Juan Carlos Gimeno de "desarrollo en refugio", ya que debido a la emi-

gración y a las condiciones de los campos de Tindouf, éste no parece muy posible. Resaltó a su vez la manipulación que realizan los donantes al utilizar la ayuda humanitaria como instrumento de presión para el pueblo saharaui.

Sergio Ferrero defendió la actuación de la ECHO y de la AECID ante las acusaciones de instrumentalización de la ayuda de las agencias internacionales. Asimismo, señaló que España es el primer donante en el Sahara Occidental, que la cooperación española va más allá de la ayuda humanitaria y que tiene un componente de desarrollo. En el Sahara Occidental existe un problema de coordinación ya que la autoridad local no ha gestionado bien el reparto de la ayuda.

Por su parte, Zahra volvió a intervenir para resaltar la decepción y frustración del pueblo saharaui ya que, tras 16 años esperando el referéndum, ha quedado demostrado el fracaso de la comunidad internacional. Se trata de un conflicto cuya solución es política y España no ha cumplido con su compromiso político.

Juan Carlos Gimeno resaltó el papel fundamental que tiene el Estado como responsable de la satisfacción de las necesidades, algo que en el caso del Sahara no se está cumpliendo debido a la falta de coordinación. Es necesario analizar qué parte del problema y de la solución aportan y representan los actores humanitarios y hay que avanzar en la solidaridad como igualdad para trabajar con las víctimas como sujeto y no sólo como "objeto". Asimismo, resulta fundamental crear espacios de encuentro donde se ponga en común información útil para la sociedad saharaui con el fin de evitar los resultados pobres que se tienen a día de hoy, a pesar de la gran inversión que se ha realizado en el Sahara Occidental.

Jesús A. Núñez puntualizó que en este caso la ayuda humanitaria está "contaminada" ya que se trata de un contexto político y por tanto en él los principios básicos de la ayuda humanitaria no siempre pueden materializarse. En el caso del Sahara se ha idealizado la ayuda humanitaria creyendo que puede resolver el conflicto.

1.c. Sesión 2: Límites y dilemas de la acción humanitaria en los Territorios Palestinos

Moderador: Eduardo Reneses, Director del Comité Español de la Agencia de la ONU para los refugiados de Palestina.

– Dr. Naim Abu Tair, Director General del Bissan Center for Research & Development.

Para el Dr. Naim, el problema humanitario palestino es especial ya que se trata de una crisis de más de sesenta años, que aún hoy continúa y que afecta a toda la nación de Palestina. Debido a los planes de imperialismo sionista de expandir sus asentamientos en Palestina, la mayoría de la población de este territorio se vio obligada a convertirse en refugiados que se extienden hoy por todo el mundo. Asimismo, ha sido evidente el fracaso de la comunidad internacional a la hora de implementar las resoluciones internacionales para resolver la crisis palestina, así como para ayudar a la población palestina a retomar sus derechos a través de la creación de un Estado palestino viable tanto política como económicamente. El control impuesto por la ocupación israelí en Cisjordania y en la Franja de Gaza se ha traducido en constantes intervenciones negativas, no sólo políticas y económicas, sino también en la ayuda humanitaria proporcionada por la comunidad internacional, ya que las condiciones que Israel impone a dicha ayuda parecen estar diseñadas para ayudar a la propia ocupación: toda la ayuda ha sido destinada a situaciones de emergencia derivadas de la ocupación y, por tanto, han obstaculizado un verdadero desarrollo tanto en Cisjordania como en la Franja de Gaza. Se pueden identificar en los Territorios Palestinos varias fuentes de ayuda internacional con diferentes agendas:

– Una ayuda con objetivos humanitarios (UNRWA, PNUD, UNICEF).

- Una ayuda basada en la caridad (zakat, organizaciones confesionales, redes de amistad y solidaridad).
- Una ayuda política proporcionada por la comunidad internacional.

Este tipo de ayuda está claramente asociado al objetivo político de contener la posición oficial palestina al contribuir a rebajar las expectativas políticas oficiales y públicas respecto a los derechos nacionales fundamentales del pueblo palestino.

Representativo de tal tipo de ayuda ha sido el apoyo financiero prestado por los países árabes que han intentado mediante esta vía, incidir táctica y estratégicamente en la posición política de la Organización para la Libertad Palestina (OLP). La administración norteamericana y la Unión Europea han tenido iniciativas similares después de los Acuerdos de Oslo firmados en 1993.

Tras los Acuerdos de Oslo, la política de ayuda seguida por la comunidad internacional ha sido diseñada con el objetivo de apoyar el proceso de paz y la Autoridad Palestina. La Unión Europea y los estados europeos han sido los principales donantes de este "marketing del proceso de paz" a través del apoyo financiero prestado a la Autoridad Palestina, mientras que su implicación política en el proceso de paz ha sido mínima y no ha logrado las condiciones para el establecimiento de una verdadera paz justa.

Como resultado directo del fracaso de Oslo para lograr una paz justa y duradera surgió la Segunda Intifada en septiembre de 2000, y como consecuencia de las duras medidas que impuso Israel al pueblo palestino, la mayoría de la acción internacional en Palestina se centró en ayuda de emergencia, dejando a un lado los esfuerzos para implementar el derecho internacional humanitario y la legitimidad internacional.

Actualmente, la crisis humanitaria en Palestina se caracteriza por lo siguiente: una sociedad palestina dividida con dos entidades políticas, una en Cisjordania y otra en la Franja de Gaza, zona que está completamente aislada y que vive una grave crisis humanitaria; la intervención de la comunidad internacional ha contribuido al apoyo del Gobierno de Abu Mazen y a aislar a Hamás en Gaza, así como a marginar a más de un millón y medio de palestinos; la mayoría de las intervenciones internacionales, en especial las de Estados Unidos, están orientadas a temas de seguridad con el fin de combatir el terrorismo; ninguna intervención es justa políticamente ya que siempre favorecen la agenda del Gobierno israelí.

De acuerdo con el precedente diagnóstico, una intervención humanitaria realmente positiva tendría que reunir las siguientes condiciones:

- La legitimidad internacional, las resoluciones de la ONU, el derecho internacional humanitario y los derechos humanos deben ser los términos de referencia para cualquier solución propuesta para resolver el conflicto entre Israel y Palestina, así como para cualquier futura intervención humanitaria.
- Ninguna intervención humanitaria debería interferir en las cuestiones internas palestinas.
- Asimismo, cualquier ayuda humanitaria debe basarse en la transparencia y la rendición de cuentas. Cualquier actividad de desarrollo implementada por la comunidad internacional debe considerar la ocupación como el principal obstáculo para el desarrollo, y cualquier intervención debe centrarse en crear una sociedad civil palestina organizada, basada en valores democráticos y en la que los derechos humanos estén bajo el amparo del gobierno democráticamente electo.
- Cualquier intervención debe respetar la libre elección de los palestinos y no ser condicionada, ya que este tipo de ayuda condicionada no está aceptada ni legal, ni política, ni socialmente. Por tanto, la ayuda humanitaria deberá basarse en necesidades reales, hacer partícipe a la sociedad palestina, y no ser proporcionada únicamente por los actores internacionales con el fin de evitar la marginación de los actores de la sociedad palestina.

– Jesús A. Núñez Villaverde, codirector del IECAH.

Jesús A. Núñez mostró su conformidad con las ideas expuestas por el Dr. Naim. Puntualizó que en el caso de Palestina, no se trata de un posconflicto, como algunas personas creen, sino de un conflicto. Además, es un conflicto que se está disfrazando de "ventana de oportunidad" para conseguir la paz, es una representación teatral de un nuevo y vano intento de resolución del conflicto y consecución de la paz con dos líderes totalmente agotados y sin capacidad de tomar decisiones tan importantes. Desde la ocupación por parte de Israel, se está llevando a cabo una estrategia de "deconstrucción" del territorio palestino con el fin de evitar que haya un estado soberano y viable.

Aunque en este conflicto la prioridad no es humanitaria, hay una auténtica crisis humanitaria. Existe una violación del derecho internacional y de los derechos humanos, lo cual repercute en el ámbito político, social, económico y de seguridad. Además es un conflicto que no sólo afecta a los palestinos de los Territorios Ocupados, sino a los que viven en Líbano, Jordania y Siria.

La respuesta internacional política es ineficaz e insuficiente al durar el conflicto ya sesenta años, con más de sesenta inútiles planes de paz. La respuesta internacional económica oficial se ha ido reduciendo a lo largo de los años y la respuesta internacional descentralizada es demasiado elevada y descoordinada: se piensa más en los propios intereses de los actores internacionales que en las necesidades reales de los palestinos. Asimismo, las concesiones económicas esconden una desvinculación política. Al tratarse de un problema político la respuesta debe ser política.

A Israel la ocupación le sale gratis, ya que es la comunidad internacional quien la está pagando. Jesús A. Núñez planteó las siguientes cuestiones: ¿debe desaparecer la ayuda internacional a los palestinos para que Israel, como potencia ocupante, asuma sus responsabilidades y le hagamos ver cuál es la falta de implicación que tiene la resolución del problema?, ¿seguimos mitigando problemas concretos y jugando a un juego que beneficia la estrategia de Israel?

¿Dónde está la solidaridad árabe? Los representantes políticos del mundo árabe defienden la causa palestina, sin embargo, hacen promesas que no se cumplen. Estamos ante un conflicto que también es testigo de la instrumentalización de la ayuda por parte de los donantes. Los desafíos que se plantean en esta crisis van más allá de la ayuda humanitaria y nos llevan a cuestionarnos la posibilidad de la unidad palestina o cuál es nuestra relación con el "islamismo político". Para resolver este conflicto, todo el esfuerzo internacional, de la totalidad de los actores, tanto humanitarios como políticos, debe ir encaminado a poner fin a la ocupación. Muchas de las consecuencias y gran parte de la crisis humanitaria vienen derivadas de esta ocupación. Los actores humanitarios debemos ver si nos contentamos con mitigar los efectos más visibles de esta situación o si creemos que es necesaria una labor de no sólo asistencia, sino de protección.

En el debate, Laurence Thieux puntualizó que gran parte de las misiones de las ONG en Palestina tienen un carácter asistencial, por tanto existe una contradicción entre lo que se dice y lo que realmente se hace.

Por su parte, Víctor de Currea-Lugo señaló que la distribución de alimentos no ha paliado la situación de desnutrición que existe actualmente en Palestina. La inversión realizada justifica los salarios de las ONG. Asimismo, el pretexto de la seguridad se ha utilizado para asumir una postura cómoda por parte de las organizaciones humanitarias. Las ONG españolas han jugado un juego nulo para resolver el conflicto.

Carlos Cabo hizo hincapié en el nivel de sofisticación del discurso cuando se habla del problema palestino por parte de las ONG. No existe neutralidad en las acciones que se llevan a cabo. Las organizaciones humanitarias trabajan con fondos vinculados a objetivos claros en sus misiones ya que existen costes operativos. Además, señaló que muchas ONG sí hacen una denuncia de la situación política, pero

la clave está en cómo vincular discurso y acción para mejorar la situación.

Francisco Segovia, por su parte, mostró su acuerdo con la afirmación de que la solución al problema es política. Se cuestionó si la capacidad de impacto de las ONG es la que realmente se les atribuye. Es necesario ver la capacidad de las ONG para incidir políticamente, dado que las actuaciones ya realizadas no tienen unos efectos muy claros. Es fundamental incidir políticamente en la comunidad internacional.

Francisco Rey puntualizó que las ONG han aceptado muchas condiciones impuestas por los donantes, cuando lo que hay que hacer es respetar las decisiones políticas de los palestinos, apoyar a la sociedad civil y aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, ya que en Palestina, actualmente, son casi inexistentes. También añadió que hay que contextualizar más las misiones de las ONG para evitar la imposición de los donantes.

Thierry Vanvert añadió que se está buscando en la ayuda humanitaria la solución a un problema político, los actores humanitarios no adoptan una postura política y por eso no participan en la resolución del conflicto, pero ¿a quién le corresponde esa decisión? Los actores humanitarios y las instituciones están eludiendo muchas responsabilidades obstaculizando, así, la resolución del conflicto. Asimismo, la condicionalidad de la ayuda que se ha producido en Palestina ha perjudicado gravemente la eficacia.

Carmen Mormeneo puntualizó que las ONG aceptan unas condiciones que llevan al asistencialismo de las ayudas y no se exige al gobierno local una responsabilidad: "lo político está en lo cotidiano".

El Dr. Naim añadió que los actores humanitarios no trabajan como políticos sino como humanitarios, por tanto nos lleva a plantearnos qué es entonces la neutralidad. La solución al conflicto es política, pero la ayuda humanitaria es necesaria, sin embargo, no se puede construir desarrollo y sostenibilidad bajo una situación de ocupación.

Jesús A. Núñez puntualizó que los actores humanitarios, aunque adopten posturas políticas y ejerzan presión política, no son los que deben resolver políticamente el conflicto. Es necesario tomar una postura política y eso no incumpliría la neutralidad.

Eduardo de Francisco se sumó a la idea de que es necesario tomar una postura política, así como implementar una tarea de sensibilización en los países del Norte.

Francisco Segovia, por su parte, se cuestionó cómo se identifican las instituciones receptoras de esa presión política.

El debate finalizó con una última puntualización de Víctor de Currea-Lugo en la que se plantea que las ONG deben rescatar elementos humanitarios como *advocacy* o *accountability* ya que son elementos con matices políticos.

1.d. Sesión 3: Retos de la acción humanitaria en Colombia

Moderador: Francisco Rey, codirector del IECAH.

– Víctor de Currea-Lugo, colaborador del IECAH.

El conflicto de Colombia es un conflicto que no preocupa. La crisis de Colombia tiene problemas humanitarios y no se puede separar la situación de derechos humanos de la situación humanitaria. El Estado colombiano es un Estado con unas grandes capacidades, por lo que no se puede hablar de "estado frágil" (aunque a veces se presenta de esta manera para situarse como víctima y eludir sus responsabilidades como Estado).

Los asesinatos que se producen no son hechos aislados ya que existen unas élites que están detrás y son las que controlan Colombia.

El Gobierno colombiano dice que los desplazados han disminuido, pero no es cierto, ya que realmente han pasado de ser desplazados a estar confinados. Aunque las masacres han disminuido, han aumentado los asesinatos "gota a gota" que suman un número similar al producido por las masacres.

En Colombia, el significado dado a la ayuda humanitaria depende del actor. El Estado concede ayuda humanitaria a los "victimarios", por tanto, lo humanitario se reduce a un intercambio. Ni la izquierda ni la derecha política quieren hablar de lo humanitario. Aunque existe un amplio desarrollo legal, éste no llega a los desplazados. En Colombia se crean términos humanitarios que no existen, como por ejemplo "neutralidad activa", sin embargo, sería más útil volver a los conceptos humanitarios clásicos y universales que debemos aplicar y defender, ya que son aplicables a todos los conflictos. Las instituciones humanitarias confunden el medio con el fin: tienen los medios pero no dan una respuesta. Asimismo, en Colombia, existe una confusión de lo humanitario con lo cívico-militar.

De Currea-Lugo destacó dos aspectos importantes en la respuesta humanitaria colombiana. El primero es que la víctima en Colombia es la afectada por la guerra, pero sólo se llama víctimas a las "víctimas que importan". Se seleccionan las víctimas y no hay un acuerdo común en la definición de las mismas o de desplazado. El segundo aspecto es que existe un rechazo de la ayuda humanitaria, ya que ésta desmoviliza los movimientos sociales. Asimismo, no existe la rendición de cuentas ni la perspectiva de género. La víctima busca el "derecho de ser víctima". Hay instituciones que creen que el reconocimiento debe ser únicamente una recompensa económica. Para finalizar su intervención, De Currea-Lugo añadió que existe un gran oportunismo en las ayudas que se conceden a las víctimas.

– Vera Grabe, directora de proyecto, Observatorio de Paz de Colombia.

El Observatorio de Paz de Colombia trabaja con proyectos, con apoyo internacional, para la paz y desde la paz en poblaciones vulnerables.

Colombia es de los conflictos más violentos, pero también es el país que más iniciativas de paz tiene. Hay que ver cómo se reconocen críticamente los problemas y cómo se pueden superar. Hay que incidir en la macro y la micropolítica, es decir, en los aspectos cotidianos.

Como consecuencia de este conflicto, se ha creado una política de guerra. Las cifras de víctimas desplazadas dependen de las fuentes, pero aproximadamente, son más de tres millones. La mitad de los desplazados tienen menos de 15 años. Esto produce los siguientes efectos: pérdida de lazos de vinculación, de tierra, de hogar, problemas de salud, educación…

El Estado es un actor de la guerra, por tanto es la Corte Constitucional el soporte y quien suple las carencias del Estado en el respeto de los derechos humanos. Hay que trabajar en medio del conflicto y hay que implementar acciones inmediatas, pero también es necesario actuar de manera duradera. Es fundamental cambiar las condiciones.

"El Estado es un actor de la guerra, por tanto es la Corte Constitucional el soporte y quien suple las carencias del Estado en el respeto de los derechos humanos"

En Colombia hay un claro problema con la definición de víctimas y desplazados. Muchas de estas víctimas no se registran como tales por miedo a ser perseguidas o discriminadas, por tanto, debería existir un criterio más flexible. Hay que convertir a las víctimas en actores. Es perjudicial perpetuar la condición de víctima ya que se corre el riesgo de caer en el victimismo y el problema se perpetúa.

Es importante resaltar la relación existente entre la comunidad receptora de los desplazados y los propios desplazados. A veces, ambos viven en la misma situación de pobreza y entonces surge un conflicto entre ambos porque los desplazados tienen garantías por su condición de desplazados y la población receptora no. Sin embargo, la mayoría de los desplazados ignoran que tienen unos derechos. La

población joven es asumida como "población de riesgo", pero es importante partir de las potencialidades de las personas para construir algo eficaz, por tanto, es fundamental trabajar desde las necesidades y las potencialidades. En este caso, la paz hay que entenderla como un elemento de empoderamiento, como una posibilidad de transformación, convirtiéndola así en un elemento más cercano que nos posibilita para cambiar la realidad. El empoderamiento ciudadano es fundamental, pero falta conciencia ciudadana para asumirlo, lo que provoca una política clientelista.

La educación es una necesidad, y es en este aspecto donde se pueden articular otros esfuerzos, ya que podrá dar paso a otras prácticas de ayuda más integradas. La meta sería evitar el estado de dependencia para ser autosuficientes. Los jóvenes desplazados se ven obligados a trabajar, por tanto, no asisten a la escuela. Los pocos que asisten lo hacen en cursos inferiores a los que les correspondería por su edad. Es evidente que se deberían generar métodos más flexibles para que las personas puedan acceder a la escuela. Por tanto, hay que adaptar la educación a estos desplazados, independientemente de su edad, para que tengan las mismas posibilidades que los demás. Para lograr este objetivo, es fundamental el papel que pueden desempeñar las universidades y otras instituciones educativas. Es vital también lograr que los desplazados recuperen su confianza y hacerles ver que aunque son víctimas, tienen las mismas oportunidades.

A modo de conclusión, Vera añadió que la cooperación tiene la posibilidad de generar soluciones duraderas, fortalecer actores locales, sociales, generar alternativas, ampliar el criterio de desplazado y dar más flexibilidad. En definitiva, ser actores de paz positiva.

El debate lo inició Thierry Vanvert destacando la intervención que realizó Médicos Sin Fronteras en Colombia. En un primer momento, se intentó ver un mapa de actores del conflicto. Un cuarto de la población estaba aislada de la ayuda humanitaria por los grupos armados. En este caso, la coordinación entre actores no suponía un problema ya que ningún otro actor había logrado acceder a las víctimas aisladas. El principal problema es lograr ser aceptado por todos los grupos armados para lograr llegar a las poblaciones aisladas. En este caso, y por este motivo, las agendas de las ONG pueden considerarse livianas y puede llevar a una confusión de sus mandatos.

El Dr. Naim añadió que la situación en Colombia es particularmente complicada ya que hay muchos actores que intervienen en el conflicto, sin embargo, hay que tratar de cubrir las necesidades más básicas de la población, y ver la posibilidad de la ayuda humanitaria internacional para construir un marco de paz.

Víctor de Currea-Lugo contestó que no existe una "víctima-tipo" en Colombia. Hay que ofrecer un paquete de ayuda clásica para acceder a un grupo de víctimas concreto, entonces ¿cómo se puede trabajar con esta mayoría si no se puede acceder? Mucha de la ayuda internacional recibida por el Gobierno colombiano se destina a otros fines, por ejemplo, al ejército. La comunidad internacional debería exigir un mínimo en el cumplimento de los derechos humanos. Vera añadió que existe una gran dificultad en el acceso a las víctimas y en el cómo ubicarse en ese ámbito. Se trabaja con población desplazada, pero no se puede olvidar que existen actores armados. Por tanto, hay que equilibrar la postura política correcta de las ONG con su principal objetivo, que es el de ayudar a las víctimas.

Vera respondió a las preguntas planteadas por Carmen Mormeneo y Zahra diciendo que su Observatorio no trabaja con población rural sino urbana y que no alfabetizan, sino que utilizan la cultura de paz para desarticular la violencia. Se cree en el mito de que la gente en la pobreza es más violenta. La clave está en acabar con la guerra en la mente de la población, ya que el gran cultivo para la violencia es la violencia cultural. Asimismo, añadió que, a veces, se olvida que quien realmente transforma la realidad es la población y no las altas esferas y muchas veces se ignoran las capacidades propias que tienen Colombia y su población para ser actores eficaces.

En su intervención en el debate, Francisco Rey añadió que las ONG aplican un cierto minimalismo que es necesario para llegar a las víctimas aisladas. Es cierto que es bueno incorporar otras visiones en la acción humanitaria y ha quedado claro que hay otros aspectos más amplios como, por ejemplo, la educación, que cobran tanta importancia en la asistencia a las víctimas como la salud, el agua y saneamiento, etc. Es interesante incorporar elementos para la construcción de la paz. Sin embargo, la acción humanitaria no puede hacerlo todo, si bien es cierto, que en conflictos tan largos hay que pensar en otros ámbitos no tan clásicos que pueden ser muy útiles.

Thierry Vanvert añadió que en Colombia es más fácil hablar de la violencia que de las víctimas ya que al tratar de estas últimas, se tiene que hablar de "victimizador". Reconocer a una víctima es entrar en ámbitos políticos. Por tanto, hay que neutralizar el "sujeto-víctima". Es difícil, decir a los actores armados el número de víctimas de las que son responsables, es difícil incluso hasta hablar con los actores.

Vera Grabe, a su vez, añadió que se cree que con promulgar los derechos es suficiente, pero lo realmente difícil es hacer pedagogía de los derechos humanos. Hay que ver si el desplazado no los conoce, y cómo puede darles sentido. Deben conocer la ruta constitucional para acceder a ellos.

Víctor de Currea-Lugo volvió a intervenir para puntualizar que las normas existen pero las víctimas no se apropian de ellas. Estamos hablando de una víctima, que además es una persona con derechos que puede ejercer. Víctor se planteó si la acción humanitaria tendría algo que decir sobre la violencia estructural.

Jesús A. Núñez dijo que da la impresión de que en la acción humanitaria existieran tareas de primera y de segunda oleada. Es decir, en muchas ocasiones se plantea como prioridad la pura asistencia (salud, agua y saneamiento…) y luego ya se actuará contra las organizaciones que generan la violencia. Sin embargo, es necesario luchar desde el primer momento contra la corrupción y la violencia, pues hacerlo más tarde, resulta un impedimento para la resolución del conflicto. Por tanto, se puede decir que existe una mala priorización. Asimismo, existe una falta de coordinación que perjudica a la acción humanitaria.

Carmen Mormeneo se cuestionó si realmente las personas que hacen acción humanitaria están realmente bien preparadas para desempeñar su labor correctamente.

Para finalizar el debate, Thierry Vanvert, planteó la dificultad de lograr poner en marcha las diferentes agendas de las ONG de manera coherente, sin perder la diversidad. Añadió que al intentar ser minimalistas para llegar a las víctimas, se quedan fuera de las agendas otros objetivos más ambiciosos. Vanvert mostró su acuerdo con Jesús A. Núñez en cuanto a la descoordinación entre ONG, y planteó que no sería bueno que existiera una integración y sinergia entre todos los actores ya que la diversidad enriquece la variedad de objetivos.

1.e. Sesión 4: Complejidad de la acción humanitaria en Haití

Moderador: Sergio Ferrero, técnico de la AECID.

– Albert Caramés, investigador de la Escola de Cultura de Pau.

Desde la independencia de Haití, no ha habido un proceso democrático verdadero. La corrupción, los comicios fraudulentos, el narcotráfico y el contrabando, entre otros, han debilitado el Estado. Desde 2004 y 2005, existen varios grupos armados muy vinculados con la periferia y con la zona que lideran. Sin embargo, desde 2006 estos grupos armados se han reducido.

Haití es el país más pobre de América. La situación se ha calificado como "situación de emergencia política compleja", a lo que se unen los frecuentes problemas medioambientales.

Desde los años 60, se produjo una apertura de la economía que tuvo unos resultados caóticos.

Además, existe un desequilibrio a la hora de plasmar las políticas de seguridad y las necesidades básicas. El conflicto se percibía inicialmente como cualquier otro conflicto armado, pero los procesos de paz fueron un fracaso. La Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) fracasó y se entendió que el proceso lo tenían que hacer los haitianos.

Actualmente existen estrategias para la reducción de la violencia armada, pero no se deberían extrapolar a la acción humanitaria. Existe una clara falta de coordinación y desdoblamiento de las estrategias. Asimismo, existe una falta de empoderamiento de la población local y hay una política asistencialista que no lleva a ningún lado. Se debe llevar la transición a una situación equilibrada.

– Amélie Gauthier, investigadora de FRIDE.

La respuesta de la comunidad internacional tras la crisis de Haití fue realizar una evaluación. El país necesitaba una respuesta integrada en todos los ámbitos y necesidades, por tanto, el objetivo era responder a estas necesidades y llevar a cabo la rehabilitación. La acción humanitaria forma parte de las necesidades identificadas y asumidas por la misión. El liderazgo de la misión está bajo la Secretaría General de Naciones Unidas, y las demás agencias, al estar bajo el mismo mandato, han perdido parte de su independencia. Esto conlleva unos riesgos y unas limitaciones. Sin embargo, la presencia de la OCHA ha creado confusión ya que está también bajo la MINUSTAH. La OCHA tiene una pequeña presencia en zonas concretas mientras que la MINUSTAH tiene una gran presencia, asimismo la MINUSTAH tiene muchos recursos por todo el país, mientras que las demás agencias están centralizadas en Puerto Príncipe y otras zonas más necesitadas. Sin embargo, los mandatos están claros: la OCHA coordina y la MINUSTAH fortalece al Gobierno frente a desastres naturales.

Es importante destacar el aspecto de complementariedad ya que la acción humanitaria no puede actuar sola, debiendo estar integrada en otras misiones. La responsabilidad del Gobierno es satisfacer las necesidades de la población, por tanto se debe producir una transferencia de dicha responsabilidad. La MINUSTAH saldrá algún día de Haití, entonces ¿qué va a pasar con la ayuda humanitaria cuando esto suceda?, ¿cómo se vincularán las necesidades del país con las agencias que operan actualmente en Puerto Príncipe?

Antes de iniciar el debate, el moderador Sergio Ferrero señaló que la OCHA tiene estos problemas en casi todos los conflictos en los que trabaja ya que aún tiene poco peso. La MINUSTAH goza de más peso ya que dispone de más medios.

El debate lo inició Francisco Rey destacando a Haití como "ejemplo peligroso" de haber llevado la "integración y coherencia" entre misiones de paz y humanitarias a extremos desconocidos. La OCHA ha sido marginada debido al componente militar. Hay agencias que no quieren hablar de acción humanitaria porque creen que ya están en situación de posconflicto. Esto es un error ya que las necesidades que existen en Haití siguen siendo muy grandes, muchas agencias piensan en el desarrollo, y el Gobierno de Haití habla de ayuda humanitaria exclusivamente para los desastres naturales. Debido al descenso de víctimas a las que atender, las ONG se plantean si continuar con su actividad o no. ¿Está preparada la acción humanitaria para trabajar en situaciones de conflicto similares a las de Haití?, ¿se dispone de instrumentos para ello? El caso de Haití puede ser muy representativo para el futuro de la acción humanitaria.

Thierry Vanvert apuntó que el caso de Haití se trata de un conflicto donde hay población aislada por el sistema de control de los grupos armados que se acercan a ser actores políticos, ya que entran dentro de negociaciones de elementos políticos, éticos... Asimismo, señaló que la OCHA es una agencia que no tiene capacidad operativa, sólo de coordinación.

Víctor de Currea-Lugo puntualizó que se trata de un problema de estrategia entre actores humanitarios. Se planteó dos cuestiones, ¿por qué el papel que

desempeña la OCHA en Darfur es totalmente diferente al que realiza en Haití?, ¿debe lo humanitario lidiar con una situación de posconflicto que niega a su vez la situación real de conflicto?

Sergio Ferrero se mostró favorable a un fortalecimiento de la OCHA, sin embargo opina que sus competencias dentro de la ONU aún no están claras. Si la MINUSTAH se va, no parece que el resto de actores sean capaces de conducir la situación.

Amélie Gauthier añadió que es muy difícil ver qué mandato tiene cada uno de los actores. Hay agencias que llevan mucho tiempo actuando con su propio mandato y surge un problema cuando tienen que trabajar bajo el mandato de la MINUSTAH.

El debate lo cerró Sergio Ferrero con su última intervención: si se cuestiona la MINUSTAH, se debe cuestionar también el origen de esa misión, por tanto ¿es legítima?

2. Segundo día: viernes, 26 de octubre

2. a. Sesión 5: La acción humanitaria en contextos de conflictos de larga duración: retos y dilemas

Moderadora: Laurence Thieux, investigadora del IECAH.

– Thierry Vanvert, Unidad de Asuntos Humanitarios, MSF.

En realidad, en la acción humanitaria no hay tanto nuevo; ni en los actores ni en los conflictos, aunque sí han surgido visiones nuevas debido a nuevas demandas tanto del Norte como del Sur. Lo que realmente está cambiando son las exigencias hacia la acción humanitaria. En los últimos años, la AH es más visible, está más apoyada, más financiada, y cuenta con más actores, lo que indudablemente, supone un éxito. Pero este cambio conlleva una serie de exigencias estratégicas (¿qué estamos haciendo?, ¿a qué objetivos nos estamos enfocando?, ¿qué propósitos tenemos?), éticas (¿de qué y de quién somos responsables?), técnicas (¿cuál es la calidad de nuestras acciones?, ¿cuál es el nivel de calidad mínimo aceptable?, ¿hacia quién van dirigidas nuestras acciones?)...

En este punto se pueden plantean varias cuestiones que están actualmente en debate. En cuanto a los actores que intervienen en la AH: gobiernos, ONG, organismos internacionales, empresas, militares y ejércitos públicos y privados, organizaciones religiosas... entonces, ¿de cuáles estamos hablamos cuando nos referimos a la acción humanitaria? En cuanto a las responsabilidades de la AH: asistencia inmediata a las víctimas de desastres naturales o humanos, una medida de cooperación entre estados, una expresión de solidaridad entre varias organizaciones civiles, un medio para el desarrollo, para los derechos humanos, para promoción de la paz, para estabilizar estados... entonces, ¿qué responsabilidad tiene realmente la acción humanitaria en estos nuevos contextos? En cuanto a la rendición de cuentas: hay numerosas influencias internas y externas, políticas, financieras, mediáticas, de la sociedad civil, ideológicas, morales... entonces, ¿quién define y establece la rendición de cuentas?

La acción humanitaria puede y tiene que mejorar, pero ¿para qué?, ¿por qué?, ¿a quién le corresponde llevar a cabo esa mejora? Cuando se habla de acción humanitaria, se tiende a pensar en actores como ONG o agencias internacionales, sin embargo, existen muchos otros actores que también tienen una responsabilidad que cumplir en este contexto.

Los conflictos de larga duración plasman estas exigencias y muestran que las necesidades son cambiantes y crecientes; al principio hay unos objetivos centrados en atender las necesidades básicas de las víctimas, pero con el tiempo, estos objetivos se vuelven más exigentes y van más allá del ámbito inicial de la acción humanitaria.

Otra característica de los conflictos de larga duración es la gran cantidad de iniciativas políticas que resultan ineficaces por su escaso éxito. Existe una

proliferación de los actores, tanto internos como externos, que nutren estas dinámicas y también los conflictos. Estas fluctuaciones de intervencionismo y "pasivismo" favorecen el riesgo de uso de la acción humanitaria en beneficio propio de los actores. Cuando no existe voluntad de arreglar el conflicto, la AH sirve para "limpiar las conciencias" de los países escondiendo su ineficacia o desinterés político.

La percepción de la AH va cambiando según se va alargando el conflicto. Va aumentando la negatividad, lo que lleva a cuestionar su imparcialidad, eficacia, neutralidad, humanidad, objetivos, alcance... por tanto, se puede afirmar que la percepción positiva de la acción humanitaria se pierde con el tiempo. La percepción en la AH es algo esencial y fundamental, pero difícil de medir.

Con el tiempo, la AH se puede convertir en algo muy incómodo, ¿aceptamos nuestro mandato inicial?, ¿aceptamos nuevos mandatos?, ¿aceptamos la presión de nuevas exigencias? En los conflictos de larga duración, por la ineficacia política, a la AH se le exige que amplíe sus ámbitos iniciales de actuación, en unas condiciones que casi nunca son óptimas para la AH (por ejemplo, campos de refugiados).

La acción humanitaria no es parte ni de las causas, ni de los problemas, ni de las soluciones de los conflictos. La AH tiene un objetivo muy limitado, que es el intentar llevar y defender cierta humanidad dentro de una crisis. Además, hay muchas iniciativas que son necesarias y complementarias, pero aumentar los propósitos de la AH no va a resolver los conflictos; esto corresponde a otros actores.

Hay mucho que mejorar dentro de las propias competencias, pero primero hay que mejorar la atención hacia las víctimas, poblaciones y comunidades afectadas: la asistencia, la calidad, la rendición de cuentas, el respeto de los derechos humanos...

Por tanto, se puede concluir diciendo que el primer reto de la AH es mejorar la atención de las víctimas de los conflictos y, después, exigir más a los actores políticos que no cumplen con sus responsabilidades.

– Francisco Rey Marcos, codirector del IECAH.

Últimamente, en la acción humanitaria estamos asistiendo a una tendencia a responder con más de lo mismo, por tanto, deberíamos encontrar un cierto equilibrio entre esa tendencia a volver a las antiguas prácticas humanitarias minimalistas haciendo siempre lo mismo, y abrirse de cualquier manera a los nuevos propósitos. Hay que conocer los límites de lo humanitario para evitar el riesgo de "morir de éxito".

Asimismo, se han producido ciertos cambios en el panorama internacional que han afectado a la acción humanitaria en las crisis de larga duración. Muchas veces se utiliza la misma receta humanitaria para situaciones y contextos muy diferentes, como son, por ejemplo, las situaciones de "no Estado" (Palestina), de "Estado fallido" (Haití) o las de "Estado fuerte pero paradójico" (Colombia). Sería conveniente hacer un análisis para identificar aquellas situaciones en las que la acción humanitaria es un instrumento conveniente o no en los conflictos.

En ciertos casos, es inevitable que la acción humanitaria, en cuanto que proporciona bienes y servicios en determinados contextos, cobre un carácter político. No somos conscientes de este hecho, y muchas veces se piensa que realmente somos neutrales, cuando no lo somos. Es fundamental entender bien cuál es nuestro papel como actores humanitarios ya que muchas veces ignoramos qué es lo que realmente estamos transmitiendo a otros. En crisis de larga duración, lo humanitario corre el riesgo de perder ese carácter más diferenciado que tenía en conflictos de corta duración. Y por esa larga duración, a veces los actores humanitarios dejamos de ser conscientes de la evolución de la crisis; es decir, tenemos claro por qué hemos ido allí, pero no cuándo debemos irnos.

En muchas de estas crisis, el acceso a las víctimas está totalmente limitado y se reduce la acción humanitaria a una acción minimalista. Pero en otras crisis, vemos cómo la acción humanitaria recobra una dimensión con objetivos más amplios. Por tanto, ¿es posible la vinculación de la agenda humanitaria con otras agendas?

En los conflictos de larga duración, ¿qué expectativas crea la acción humanitaria? En muchas ocasiones, nuestra presencia no es interpretada del modo que a nosotros nos gustaría. En estos conflictos, muchas personas pueden pensar que si los actores humanitarios están en ese conflicto, es porque les apoyan. No es fácil hacerles entender que una organización humanitaria está con todas las víctimas por igual, independientemente del bando. Por tanto, puede surgir un problema de neutralidad política.

A modo de conclusión, se podría decir que no estamos preparados para actuar en conflictos de larga duración. Cuestiones que son elementales en crisis tan largas (participación local, rendición de cuentas, empoderamiento…) las hemos incorporado a un modelo muy basado, no sólo en el asistencialismo, sino en la lógica humanitaria que surge desde Solferino, hasta los desastres naturales o crisis de corta duración. Es fundamental ser conscientes de los límites de lo humanitario. Hay que ser modestos y prudentes a la hora de definir el alcance de los mandatos. Sin embargo, también es importante nuestra complementariedad con otros mandatos, y la presión que se puede ejercer para que otros los cumplan. También hay que saber cuándo irse de estos conflictos y aplicar con más rigor el concepto de *do no harm*, ya que no existen muchos casos donde realmente se haya aplicado. Asimismo, es importante aplicar con mayor rigor el enfoque de derecho (tratar a la víctima como sujeto y no como objeto). Hay que ver cómo la acción humanitaria puede relacionarse con otros ámbitos para poder responder mejor a las necesidades que surgen en estos contextos. No se trata de una vuelta a las prácticas básicas, sino de establecer unos límites en la acción humanitaria. Es cierto que en algunos casos, se pueden cuestionar la neutralidad o la independencia, sin embargo, la imparcialidad es incuestionable e innegociable.

En el debate, Vera Grabe mostró su preocupación por la actitud que tienen los actores humanitarios de resignación. En su opinión, sería más interesante tener una visión desde los alcances y objetivos de la acción humanitaria, y no desde sus límites. Lo fundamental es reflexionar sobre cómo aprovechar al máximo los esfuerzos realizados y los recursos de los que se dispone. El reto verdadero no está en cómo poner el paliativo a los problemas, sino en cómo aprovechar los recursos de manera creativa.

Amélie Gauthier habló del papel controvertido que tiene el PMA en Haití, ya que gran parte de la población de Haití vive de la agricultura y este programa supone un impedimento en el desarrollo de tal sector.

Víctor de Currea-Lugo señaló el problema de respuesta “tipo Esfera”, es decir, se asume que todas las víctimas necesitan cubrir las necesidades básicas de agua, saneamiento y salud, por tanto, nuestra acción siempre se va a limitar a esa labor en todos los contextos. Además, los donantes lo ponen muy fácil ya que su financiación siempre va orientada a esos ámbitos. Asimismo, resaltó la relación de divorcio que existe entre la teoría y la práctica en estos conflictos. Existe un gran desarrollo teórico, que luego no se refleja en la práctica.

En el debate se mostró la preocupación por la actitud que tienen los actores humanitarios de resignación. También sería más interesante tener una visión desde los alcances y objetivos de la acción humanitaria, y no desde sus límites

Francisco Rey respondió diciendo que es cierto que existen escenarios en los que se puede ir más allá, sin embargo, hay otros en los que hay que ser más “posibilistas”. Asimismo, es cierto que existe un divorcio entre la teoría y la práctica, ya que en muchos casos es muy difícil poner en práctica lo dicho por la teoría. Pero, a veces, se pone como excusa esa dificultad para ni siquiera intentarlo. Por tanto, las iniciativas están bien siempre y cuando haya un mecanismo de control y rendición de cuentas posterior.

Thierry Vanvert añadió que los principios humanitarios son las condiciones mínimas necesarias para

poder acceder a las víctimas. Por tanto, estos principios no son valores; son principios operacionales. El propósito de la acción humanitaria no es cambiar las situaciones, ni transformar la realidad. Es cierto que en algunos casos primero es necesario cubrir las necesidades básicas, ya que si éstas están cubiertas, las necesidades que surgen más adelante ya no se darían. Asimismo, Thierry señaló que la enorme atención hacia la calidad técnica de la acción humanitaria no hace que ésta sea mejor. No es suficiente centrarse sólo en el aspecto técnico de la asistencia ya que existen otros ámbitos fundamentales (protección, humanidad, moral...) en los que también habría que concentrar nuestros esfuerzos para que la acción humanitaria sea buena.

José Moisés Martín planteó que es imposible ser percibido como neutral cuando en las crisis en las que se actúa, la población civil que se está atendiendo es el objetivo y víctima principal del conflicto.

Ricardo Angora apuntó la necesidad de vincular la acción humanitaria con las agendas de derechos humanos, ya que en estas crisis de larga duración es frecuente la violación de los mismos. Asimismo, en estos conflictos crónicos, también es necesario vincularla con desarrollo, ya que no es posible limitar sólo a las actuaciones de acción humanitaria estrictamente hablando.

Thierry Vanvert señaló que la neutralidad no significa no ser crítico con las partes en conflicto. Sin embargo, la neutralidad sirve para poder ser respetado o para acceder a más víctimas.

2. b. Sesión 6: Estrategia y respuesta de los actores humanitarios españoles. Mesa Redonda

– Francisco Segovia, responsable del área Sudeste de Europa y Oriente Próximo del Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL).

Francisco aportó dos ejemplos de intervención exitosa de su ONG: Balcanes y Líbano. El estudio y análisis de estos casos han permitido extraer algunas razones que aumentan el éxito de las intervenciones: buena estrategia de la organización; una estructura sólida en el terreno; un donante fiel; contrapartes fieles y eficaces; buena participación en el entorno de redes locales; personal cualificado al frente de la misión; buena visibilidad del conflicto y la intervención; y una coordinación eficaz de todos los departamentos involucrados en la misión.

– Carlos Cabo González, responsable del área de Oriente Medio en Solidaridad Internacional.

En la presentación se hizo un breve recorrido por las distintas estrategias de Solidaridad Internacional en los Territorios Palestinos (Gaza y Cisjordania) desde 1992 y su transformación en función del contexto, diferenciándose varias etapas. Se hace especial énfasis en las estrategias durante la Segunda Intifada y en la etapa subsiguiente a la desaparición de Yasir Arafat y la reunión posterior de Sharm el Sheikh. A partir del concepto de *des-desarrollo*, se expone el abordaje de Solidaridad Internacional en sus intervenciones con fondos de desarrollo y ayuda humanitaria en unos territorios cuya calificación como “crisis humanitaria” debe ser debidamente delimitada y en una ONG como Solidaridad Internacional, que no tiene un mandato sectorial específico pero que, como punto de partida, hace del desarrollo una estrategia preferente frente a las intervenciones de ayuda humanitaria.

– Paula San Pedro, técnica de advocacy humanitario, Departamento de estudios y campañas de Intermón Oxfam.

Paula explicó la propuesta de Intermón Oxfam (IO) en acción humanitaria integrando todos los conocimientos adquiridos en desarrollo y aplicándolos a la acción humanitaria. Puso el ejemplo de la

actuación en el Chad. La respuesta de IO incluye tres pilares: programas, comunicación e incidencia política. En los programas, Intermón trabaja principalmente en agua y saneamiento y en seguridad alimentaria. IO suele trabajar con contrapartes locales, aunque en el caso del Chad, es muy difícil dado que hay muy pocas organizaciones y las que hay son muy débiles. Por ello se tienen programas de capacitación de estas organizaciones locales con el fin de fortalecerlas para una mejor actuación. Para la incidencia política, en el caso del Chad se utilizó personal de *advocacy* que está en el terreno. Dependiendo del contexto, se valora hasta qué punto se pueden hacer públicos los mensajes de denuncia de IO para hacer presión política, sin que esto tenga como consecuencia el abandono del país en el que se está trabajando. Los medios de comunicación se utilizan como una herramienta para llevar a cabo esta incidencia política. Actualmente, los retos que tiene Intermón Oxfam en el ámbito de la incidencia política son encontrar el equilibrio entre denuncia y programa, construir una plataforma ("derechos en crisis") donde se incluirán todos los trabajos ya realizados relacionados con los derechos humanos y mejorar los mensajes emitidos, ya que son muy técnicos y por ello difíciles de transmitir.

– Boris Aristín, coordinador de Emergencias de Save the Children España.

Boris presentó una visión global de Save the Children. En la década de los 90, Save the Children se centró en acción humanitaria y respuesta de emergencia. En muchas de sus actuaciones, esta organización se diferencia de otras que hablan de grandes aparatos logísticos, rápida implementación o rápida respuesta, porque utiliza unos *inputs* que pueden ser más propios de cooperación en un contexto de emergencia como son escuelas, capacitación a profesorado, educación formal, educación no formal y construcción de la paz. Save the Children busca que la educación, en un contexto de conflictos armados o desastres naturales, tenga la misma calidad y la misma respuesta en la primera fase como cualquier otra necesidad (salud, cobijo...). Save the Children trabaja varias áreas, entre las que se pueden destacar: la no discriminación, participación infantil, protección de los derechos de la infancia, apoyo psicosocial y educación de calidad. Para conseguir estos objetivos, se han definido dos retos a nivel global: enfocar todas las campañas de *advocacy* hacia el trabajo realizado para lograr una educación de calidad en las situaciones de conflicto o posconflicto, y una buena coordinación para que todos los miembros de Save the Children, independientemente de su procedencia, trabajen como una sola organización.

– Jaime Bará, responsable de Ayuda de emergencia de Cruz Roja.

El debate sobre la acción humanitaria realizada por los propios afectados. Este elemento se obvia y se olvida, y parece que son sólo los gobiernos o las organizaciones que vienen del exterior los que tienen el papel más importante. La Cruz Roja Española apuesta por el apoyo a las organizaciones de la Cruz Roja y Media Luna Roja de todo el mundo para mejorar su capacidad de respuesta ante crisis, realizar *advocacy* y sensibilizar a los gobiernos manteniendo la neutralidad. La ayuda humanitaria representa el 20% del total de actividades de la Cruz Roja Española, ya que fundamentalmente se dedica a cooperación al desarrollo, cooperación institucional y sensibilización. Es muy importante la implicación e iniciativa local en situaciones de conflicto. Se puede decir que Cruz Roja tiene una de las maquinarias humanitarias más potentes a nivel organizativo para la respuesta ante emergencias, a través de la Red se pueden marcar objetivos para que todas las organizaciones de Cruz Roja y Media Luna Roja del mundo apoyen estos objetivos concretos. Resaltó el ejemplo del apoyo y trabajo realizado por la Cruz Roja Internacional y la Cruz Roja Española en los campos de refugiados saharauis. En las actuaciones de la Cruz

Roja siempre hay una gran coordinación entre todas sus organizaciones a nivel mundial, y siempre actúa, en crisis humanitarias, con visión a largo plazo (el Sahara, Sierra Leona, Grandes Lagos, Palestina, Irak...). En cuestiones de protección, la Cruz Roja apoya y auspicia la creación de los Convenios de Ginebra.

– José Moisés Martín, director de Acsur-Las Segovias.

Acsur-Las Segovias no es una organización humanitaria, sino de cooperación al desarrollo, por tanto trabaja con múltiples herramientas: incidencia política, cooperación, sensibilización y acción humanitaria. Acsur tiene 19 puntos en los que se basa su estrategia en acción humanitaria. José Moisés utilizó ejemplos de sus actuaciones en Cuba en materia de salud pública, en el huracán Mitch y Stan, en Haití, en Palestina... El mandato de Acsur es bastante restringido, es decir, actúa en función de sus estrategias, siempre y cuando no lo estén haciendo otras organizaciones. Para Acsur-Las Segovias, la participación local es fundamental, por tanto se pueden destacar algunas grandes líneas de actuación como la no intervención si no es con el protagonismo de la población local; transitoriedad de la acción humanitaria en el medio y largo plazo o vinculación de la acción humanitaria con otros instrumentos como el derecho humanitario, protección o *advocacy*.

– José Luís Engel, miembro de la Junta Directiva de Médicos del Mundo.

Médicos del Mundo fundamentalmente actúa con proyectos de desarrollo, aunque también tiene otros de acción humanitaria. Cuando se interviene en casos de ayuda humanitaria se intenta vincular desde el principio con proyectos de desarrollo. En el Sahara, Médicos del Mundo tiene dos proyectos. El primero es un proyecto de oftalmología que empezó en el año 1996 para el que se desplaza un equipo de oftalmólogos que trabaja con los profesionales locales. Los objetivos que tiene este proyecto son la atención a los pacientes con problemas oftalmológicos, intervenciones quirúrgicas con técnicas de alta calidad, formación de personal sanitario, mejora de infraestructura y material, coordinación con otros agentes, etc. El segundo es un programa de salud sexual y reproductiva que se inició en 2007 y cuya finalidad es la capacitación del personal local en la mejora de la atención de la salud sexual, reproductiva y materno-infantil. Para ello, se ha trabajado en la mejora de las infraestructuras, formación de personal, información y comunicación de mujeres jóvenes, integración del enfoque de género y coordinación y complementariedad con otros agentes que actúan allí. En los Territorios Palestinos se está llevando a cabo un proyecto desde 2004, concretamente en Cisjordania, sobre fortalecimiento de la atención en salud mental desde las estructuras primarias. Es un programa que se basa en la capacitación de los profesionales de atención primaria para mejorar la atención en salud mental.

– Ricardo Angora, vocal de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo.

En la acción humanitaria se plantean varios dilemas. El primero es si las ONG deben intervenir o no para paliar esas situaciones de conflicto cuya causa y solución son políticas. Excepto en aquellos casos donde ya se sabe que una intervención de acción humanitaria podría ser perjudicial, el principal objetivo es atender a la población civil, pero el dilema es cómo hacerlo, ¿con contrapartes locales o con la población? Dependiendo del escenario concreto, se orientará la acción humanitaria, ya que no existe una manera genérica. Sin embargo, la tendencia debe ir encaminada a no sustituir a las instituciones públicas, que se deben respetar aunque funcionen inadecuadamente. Habrá que hacerlo de tal forma que la AH tenga mayor impacto en aquellas poblaciones más necesitadas, es decir, orientada a la población

civil. Ahora bien, existe el riesgo de que exista una instrumentalización de la AH con las diferentes partes en conflicto. Otro dilema que se plantea es la dificultad de ser vistos como neutrales en estos conflictos. De hecho, en casos como Palestina o Colombia, puede llegar a perderse. Pero cada lugar de intervención hará que las ONG diseñen la AH en función de las necesidades que allí encuentren. Es importante ligar las agendas de las ONG a otras áreas, como por ejemplo, los derechos humanos. Los conflictos crónicos son muy complejos y es muy frecuente que se produzca una violación de los derechos humanos, por tanto, es inevitable que las ONG intenten ligarlo a sus intervenciones. El cuarto dilema, con difícil respuesta es: ¿cómo ligar las agendas de las ONG con otras agendas? El quinto dilema es el acceso a las poblaciones más necesitadas. Si las ONG no son vistas por los diferentes bandos del conflicto como neutrales, el acceso a esas víctimas puede verse dificultado. Estos cinco dilemas están muy relacionados unos con otros y, por tanto, hay que analizarlos en conjunto. La última reflexión de Angora fue sobre los principios de la AH: humanidad, universalidad e imparcialidad, sin los cuales no se puede hacer acción humanitaria. Otros principios, como la neutralidad o la independencia, van a ayudar a las ONG a legitimar sus intervenciones. Lo más importante es no olvidar que el objeto de nuestras intervenciones es la población civil más necesitada.

– Thierry Vanvert, Unidad de Asuntos Humanitarios, MSF.

Thierry mostró su desacuerdo con la idea de atender a las víctimas de los conflictos armados sin sustituir a las instituciones, o con la idea de ligar las actuaciones de las ONG de acción humanitaria con la defensa de los derechos humanos.

En la presentación de su organización, Thierry dijo que la prioridad de Médicos Sin Fronteras es asistir, atender y defender la dignidad de las poblaciones más afectadas. Actúan en tres ejes: asistencia a las víctimas de conflictos armados, de crisis naturales o humanas y asistencia a las poblaciones excluidas y discriminadas intencionalmente y que están en peligro. La estrategia de acción es una estrategia dirigida a la población donde sucede la crisis basándose en los principios humanitarios. Los dos brazos de actuación de MSF son, por un lado, la atención médico-sanitaria con atención médica básica, primaria, secundaria, preventiva y curativa, en términos de agua y saneamiento, salud mental, provisión de comida, refugio, integridad física y salud de las víctimas, y, por otro lado, *advocacy* e incidencia política, exigiendo el cumplimiento del derecho internacional humanitario. La acción de MSF es limitada en el tiempo, ya que su objetivo no es ni buscar las causas ni las soluciones del conflicto, sino atender a las víctimas. Por lo tanto, la actuación la deberán continuar otros actores locales. ¿Cómo actúa MSF? Trabaja con una acción directa que acepta todos los medios posibles para que las personas tengan lo que necesitan en un momento determinado, es decir, busca la mejor manera de atender las víctimas.

Los cuatro casos de estudio seleccionados para nuestra investigación son contextos muy diferentes tanto por el marco político interno en el cual tienen que desenvolverse los actores humanitarios, como por las características de las crisis atravesadas

– Sergio Ferrero, técnico de la AECID.

La AECID tiene un papel fundamental como financiador en el ámbito de la AH donde podemos destacar su vocación multilateral. Recientemente, la AECID ha pasado a formar parte de los grandes donantes de la OCHA, apoya las reformas del sistema

humanitario y ha diversificado geográficamente sus intervenciones. Actualmente, hay un problema al que la AECID trata de buscar solución: la disposición previa de fondos para poder atender acciones humanitarias. En este ámbito, los convenios como instrumentos permiten que las ONG humanitarias españolas tengan una disposición de fondos previa a las crisis para mejorar y facilitar sus actuaciones. Asimismo, Ferrero resaltó la capacidad de la AECID, no sólo para financiar, sino para dar una respuesta directa, que, aunque es algo simbólico, ya que no representa un alto porcentaje de sus intervenciones, goza de gran calidad. Cuando la AECID ofrece una respuesta, pone sus medios (dinero y envíos aéreos) a disposición de todas las organizaciones. Por tanto, no existe una contradicción en la intervención directa de la agencia con otras organizaciones ya que se hace de manera coordinada.

En el debate posterior, Víctor de Currea-Lugo matizó que a veces es más humanitaria la protección que la propia asistencia. Hay que renunciar al asistencialismo y poner la protección como un elemento básico de la acción humanitaria. La perspectiva de derechos no es algo abstracto, pues en los conflictos armados existe un responsable de las violaciones de derechos humanos.

José Moisés puntualizó que la acción humanitaria es el tope mínimo que se debe exigir, pero es necesario realizar muchas más acciones complementarias. Se está exigiendo a la AH mucho más de lo que puede hacer.

Zahra aprovechó su última intervención para llamar la atención de las ONG e instituciones para que no olviden los conflictos injustos. Culpó a España por su poca responsabilidad como potencia administradora del Sahara y recordó la deuda moral que aún tiene con el pueblo saharaui.

2. c. Conclusiones y cierre del taller

Pasando de lo particular a lo general, durante las cuatro primeras sesiones fueron analizados los retos que plantean los conflictos del Sahara Occidental, Palestina, Colombia y Haití para la acción humanitaria, mientras que las últimas dos sesiones giraron en torno a los retos que suponen las situaciones de conflicto de larga duración para la acción humanitaria y su percepción por parte de las comunidades locales. Como cierre del taller, los representantes de las principales ONG españolas presentes en estos escenarios aportaron su análisis para arrojar luz al debate teórico desde una perspectiva práctica.

Siguiendo el guión que ha estructurado nuestra reflexión tanto en las misiones de terreno como en este mismo taller, las cuestiones y análisis debatidos pueden ser ordenados alrededor de los siguientes ejes:

- La caracterización de la crisis.
- El análisis de la respuesta internacional.
- La percepción de las víctimas.

La caracterización de las crisis

Los cuatro casos de estudio seleccionados para nuestra investigación son contextos muy diferentes tanto por el marco político interno en el cual tienen que desenvolverse los actores humanitarios, como por las características de las crisis atravesadas: si en el caso de Palestina y el Sahara Occidental el marco político de intervención de los actores humanitarios se caracteriza por la presencia de seudo-estados con fuertes agendas nacionalistas y con capacidades locales inmersas en un proceso de construcción del Estado, Haití, en cambio, es un ejemplo de Estado colapsado donde las capacidades locales son a priori muy débiles. Mientras tanto, Colombia se caracteriza por la presencia de un Estado aparentemente fuerte, sobre todo por su capacidad represiva, pero débil desde otros puntos de vista.

Los casos del Sahara Occidental y Palestina son conflictos clásicos que con el paso de los años se han hecho cada vez más complejos por el número de actores e intereses en juego. Se podría decir que el

conflicto arabo-israelí está actualmente en el centro de un complejo tablero de ajedrez, un complejo juego de intereses enfrentando lógicas y dinámicas diferentes.

Asimismo, estos conflictos han sido también contaminados por nuevas dinámicas que caracterizan los conflictos que han estallado en el contexto posterior al 11-S.

Se trata de cuatro crisis complejas y, como apuntaba Víctor de Currea-Lugo, difíciles de caracterizar por la multiplicidad de los discursos que se solapan.

En contextos tan complejos de conflictos de larga duración, la misma definición de lo que es o no es acción humanitaria para los diferentes actores presentes en estos escenarios es de por sí un reto. Parte de las intervenciones que tuvieron lugar el primer día aludieron a esta primera dificultad.

Una de las primeras reflexiones giró en torno al concepto de víctima: se plantearon en las diferentes intervenciones la necesidad de reflexionar sobre la visión que tenemos de las víctimas porque condiciona mucho la configuración de las respuestas humanitarias.

Si en los conflictos clásicos el perfil de víctima era claramente definido, no es el caso de la mayoría de los conflictos donde actualmente intervienen los actores humanitarios y en donde la identificación y acceso a las víctimas es un ejercicio mucho más complejo.

En el particular contexto del Sahara Occidental, el profesor Gimeno hizo hincapié en la necesidad de pasar del concepto de víctima objeto al de víctima sujeto. En la forma que los actores humanitarios tienen de aproximarse a la crisis, suele prevalecer una visión fragmentada de las víctimas que conduce inevitablemente a una respuesta fragmentada. Considerar las "víctimas" o beneficiarios de la ayuda en todas sus dimensiones supondría también tener en cuenta las causas de sus "necesidades", teniendo así una visión "más global de las mismas".

Las respuestas humanitarias

En general es aceptada la idea de que el contexto marca el carácter de las intervenciones, que la acción humanitaria tiene que adaptarse al contexto y que en algunos casos no queda más remedio que llevar a cabo una "acción de mínimos" para acceder a las víctimas. Al mismo tiempo, es necesario establecer límites claros a lo que pueden o no hacer los actores humanitarios.

Está claro que en el nuevo contexto internacional se espera mucho más de la acción humanitaria de lo que realmente puede abarcar este tipo de intervención. La misma utilización abusiva del término humanitario para calificar cualquier tipo de intervención y hasta operaciones militares, ha incrementado este nivel de expectativas. Esta evolución es también consecuencia de las transformaciones profundas de las relaciones internacionales y de los escenarios de intervención de los actores humanitarios.

En contextos que se caracterizan por la debilidad o la ausencia de marco estatal, los actores humanitarios tienden a suplir las funciones del Estado haciéndose cargo del suministro de los servicios básicos a las poblaciones. Existe el riesgo de que al asumir este papel, los actores humanitarios contribuyan a perpetuar un "Estado asistido", pues pueden llevar a las autoridades a desinteresarse de la gestión de la sociedad civil y desvincular la construcción de esta última de la construcción del Estado.

Son escenarios de guerras donde no se puede distinguir claramente entre civiles y militares, donde se da un nuevo tipo de violencia organizada, y que presentan más riesgos para los mismos actores humanitarios.

Son contextos donde predomina una hostilidad general hacia los agentes externos considerados como "nuevos colonizadores".

Una de las críticas recurrentes por parte de los beneficiarios y actores locales en estos diferentes contextos es la fragmentación de las respuestas y la falta de coherencia. Este sería el caso del Sahara Occidental, mientras que en otros contextos se llega

al extremo inverso, como en Haití, donde la comunidad internacional ha elaborado una respuesta integrada en la que el componente humanitario está siendo totalmente sometido a los objetivos políticos de la misión de paz de Naciones Unidas (MINUSTAH).

El carácter político de la ayuda

En estos contextos la necesidad de adoptar un enfoque de derechos parece comúnmente aceptado pero quizás las consecuencias no. De acuerdo con Hugo Slim[1], el hecho de que se recurra cada vez más a la teoría política de los derechos en detrimento de la caridad para justificar la acción humanitaria, ha llevado a su politización por parte tanto de los donantes como de los receptores. Igualmente, tanto unos como otros, esperan que la ayuda sea movilizada como obligación bajo el derecho internacional.

En contextos como Palestina o Haití se ha ido imponiendo una agenda global por parte de los donantes que no corresponde a la situación real. El Dr. Naim, director del Bisan Center en Palestina, calificó este proceso de "marketing del proceso de paz" al aludir a la movilización de la ayuda internacional bajo el paraguas de la construcción de la paz después de Oslo. Mientras que en el caso de Haití, Francisco Rey, codirector del IECAH, se refería a que muchos actores definían la situación en Haití de poshumanitaria, aún cuando el país seguía atravesando una grave crisis humanitaria.

La imposición desde arriba, y por parte de la comunidad internacional, de estas "superagendas integradas" aleja aún más las ONG de las necesidades de las "víctimas beneficiarias" y distorsiona a la vez el análisis que los actores hacen de las crisis a las cuales tienen que responder.

En el curso de los diferentes debates que animaron las primeras cuatro sesiones del taller de trabajo se discutió también el papel de la OCHA, que adopta diferentes perfiles según los contextos y en función del papel que Naciones Unidas desempeña. Si en el caso de Haití, la OCHA tiene un perfil muy bajo, en el caso de Palestina ha orientado su labor, adaptándose al contexto político y convirtiéndose para muchas agencias en una referencia respecto a la información facilitada (mapas de los cierres, checkpoints...) adoptando una posición como actor humanitario "políticamente informado".

Percepciones de los actores locales

Globalmente se ha podido observar una radicalización negativa de las percepciones de las respuestas humanitarias internacionales en el contexto de la mal llamada Guerra Global contra el Terror (GGT). Los actores humanitarios son, cada vez más, considerados como cómplices de las agendas políticas. Esta complicidad se manifiesta por un incremento destacable de las condiciones impuestas por parte de los donantes a la asignación de fondos. Uno de los ejemplos más llamativos es sin duda la firma de una carta: el "anti-terrorism certification" (ATC), que USAID ha impuesto a las ONG palestinas que reciben sus fondos. La particularidad del ATC es que considera que la atención o la asistencia prestada a personas vinculadas con grupos terroristas también es apoyo al terrorismo.

Estos contextos contaminados por el nuevo "paradigma ideológico" de la GGT han modificado también la visión de la víctima. Ya no es una "víctima inocente". En estos contextos la tradicional distinción entre civiles y militantes o militares es inoperante, ya que cualquier civil es sospechoso de convertirse en un terrorista potencial y castigado como tal: al caer en esta nueva categoría se les niega también los derechos. El conducir una operación contra grupos militares o regímenes considerados como terroristas conlleva un proceso paralelo de negación de sus derechos. Numerosos casos recientes ponen en evidencia esta tendencia (las masacres

[1] Slim, Hugo: "Global welfare: a realistic expectation for the international humanitarian system?, *Alnap review of Humanitarian Action in 2005*, diciembre 2006, consultado en http://www.alnap.org

colectivas contra los pueblos de la Mitiya en Argelia en el marco de la lucha contra el Grupo Islámico Armado (GIA), o los castigos colectivos infligidos por Israel a la población en Gaza). En estos contextos, atender a los civiles, como recordaba José Moisés Martín, Director de Acsur-Las Segovias, conduce a una inevitable toma de posición por parte de los actores humanitarios.

La legitimidad de las intervenciones directas cuando hay capacidades locales y la parcialidad en el proceso de selección de las contrapartes han sido otras cuestiones tratadas durante los debates.

Executive Summary: Humanitarian Action at the Crossroads (Phase II), "New contexts, Actors and Viewpoints from the South"

On the 25th and 26th of October, the seminar relating to the research project ***Humanitarian Action at the Crossroads (Phase II), "new contexts, actors and viewpoints from the South"*** took place in Madrid. It has been organized by the IECAH (Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action), supported by the Ford Foundation and coordinated by Laurence Thieux and Francisco Rey.

According to the objective of creating a dialogue and debate space between humanitarian actors from the North and the South, which benefits the humanitarian action once again, this Workshop counted on the presence of local actors from the various cases analyzed in our research: Colombia, Western Sahara, Palestine and Haiti. Expert academicians of these conflict zones, Spanish NGO representatives and other actors from the Spanish Cooperation active in these countries also took part in the Workshop.

This project is the second stage of a first research project which main objective was to analyze the different visions of the humanitarian action against the new challenges that the international changes from the end of the cold war issued to humanitarian organizations. Analyzing and deepening in the possibilities of recovering a universal values-based HA was the aim of this first project.

Subordinated to new pressures and, even more, in the context after September 11, humanitarian actors were obliged to question its strategies in order to keep its intervention space and continuing assisting and protecting the victims.

In the "new wars" led in the name of the fight against terror, the "humanitarian space" has been considerably reduced and humanitarian actors have been incapable of responding satisfactorily to the humanitarian crisis caused by these conflicts. In the conflict's contexts, where security is an important factor in the humanitarian response configuration, other actors with political agendas are assuming humanitarian tasks creating even more confusion among local actors about what is humanitarian action.

Subordinated to new pressures and, even more, in the context after September 11, humanitarian actors were obliged to question its strategies in order to keep its intervention space and continuing assisting and protecting the victims

Humanitarian actors have responded differently to these new challenges. Some organizations decided to adhere to a classical humanitarian mandate in its interventions in order to keep relieving the victims' suffering, and others, arguing the impossibility of dissociating from global and political agendas, consider that HA must have a wider implication and don't rule out linking to other agendas such as peacebuilding.

That is why we consider important in the second phase of this project approaching to the Humanitarian Action viewpoints and perspectives in the beneficiary societies, collecting the expectations of the different actors of these societies (beneficiaries, local NGO and other actors).

We have restricted the investigation field to four study cases relating to different geographical areas. The common element among these four is that they are long duration conflicts, which present common challenges for humanitarian actors:

– These conflicts have created “chronic humanitarian emergency” situations.
– They are complex emergencies in which many actors are involved.
– Due to the conflict duration, a general distrust atmosphere prevails about the international response and the international organizations' capacity such as the UN in making their resolutions be applied.

Three large thematic focal points have guided our interviews, as well as the debates of the different sessions: the crisis description, the international response analysis and the local actors' perceptions.

Likewise, we have tackled issues such as the political exploitation of the HA by the different actors; the relation between local NGOs, the authorities and political agenda of the different actors; the Humanitarian Action impact in the conflict dynamic, the participation and the link between AH and other agendas (development, peacebuilding).

The first day four sessions took place, which counted on the participation of **Zahra Ramdan**, Executive Member of the National Union of Sahrawi Women, **Juan Carlos Gimeno**, professor of the *Universidad Autónoma de Madrid*, who deepened in the humanitarian action dilemmas in the Saharawi refugee camps; **Jesús A. Núñez Villaverde**, IECAH Co-director, and **Dr. Naim Abu Tair,** General Director of the Bissan Center for Research & Development, who stated the limits and dilemmas of the humanitarian action in the Palestinian Territories; **Víctor de Currea-Lugo,** IECAH collaborator, and **Vera Grabe**, Manager of the Colombia Peace Observatory Project, who analyzed the humanitarian action challenges in Colombia; **Albert Caramés**, researcher for *Escola de Cultura de Pau,* and **Amélie Gauthier**, FRIDE researcher, who dealt with the humanitarian action complexity in Haiti.

In the second day, the first session counted on the participation of **Francisco Rey Marcos,** IECAH Co-director, and **Thierry Vanvert**, member of the Humanitarian Affairs unity in MSF, who analyzed the challenges and dilemmas of the humanitarian action in contexts of long duration conflict. The second session counted on a round table in which the strategies and responses of the following Spanish humanitarian actors were analyzed: **Thierry Vanvert (MSF), Francisco Segovia (MPDL -*Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad*), Carlos Cabo (*Solidaridad Internacional*), Paula San Pedro (*Intermón OXFAM*), Boris Aristín (Save the Children), Jaime Bará (*Cruz Roja Española* - Spanish Red Cross), José Moisés Martín (*Acsur Las Segovias*), José Luís Ángel (*Médicos del Mundo* - Doctors of the World), Sergio Ferrero (AECID – *International Cooperation Spanish Agency*) y Ricardo Angora (CONGD – *Coordinadora de ONG para el Desarrollo España*)**.

The seminar ended with the conclusions of **Laurence Thieux**, IECAH researcher, and **Francisco Rey Marcos**, IECAH Co-director, among which, the following are underlined:

• <u>Crisis'description:</u> the four selected study cases for our research are very different contexts, in its internal political frame in which the humanitarian actors have to perform, as well as in the crises' characteristics. If in the case of Palestine and Western Sahara, the political frame of the humanitarian actors' intervention is characterized by the presence of pseudo-states with strong nationalist agendas and with local capacities immersed in a process of State construction, whereas Haiti, is an example of collapsed State where local capacities

are *a priori* very weak. Nevertheless, Colombia is characterized by the presence of an apparently strong State, especially by its repressive capacity, but weak from other viewpoints.

In the cases of Western Sahara and Palestine are classical conflicts that with the passing of the years have become more and more complex because of the number of actors and interests at stake. It could be said that the Arabian-Israeli conflict is nowadays in the core of a complex chess-board, a complex game of interests, confronting different logics and dynamics.

Likewise, these conflicts are also being polluted by new dynamics which characterize the conflicts emerged in the context after September 11. We are talking about four complex crises difficult to describe because of the multiplicity of overlapping discourses. In such difficult contexts of long duration conflicts, the definition of what is humanitarian action for the different present actors in these sceneries is a challenge itself.

If in the classical conflicts the victim's profile was clearly defined, it is not the case of the majority of the conflicts where nowadays the humanitarian actors take part, because the victims' identification and access are very much complex. In the way in which humanitarian actors approaches the crisis, it usually prevails a victims' fragmentized vision which inevitably leads to a fragmentized response. A partial analysis of these societies and the problems they face is deemed. Considering the "victims" or aid beneficiaries in all its aspects will also suppose taking into account the causes of their "needs" and, so, having a "more global" vision of them.

- Humanitarian responses: In general, it is accepted the idea that the context marks the intervention character; that humanitarian action must adapt to the above context and, that, in some cases, carrying out an "action of minimums" is the only option. However, at the same time, it is necessary to establish clear limits to the humanitarian actors' activities. In the present crises sceneries, the outrageous use of the humanitarian term to describe military operations, contributes to expect more of the humanitarian action than what it can really cope with.

In contexts characterized by the weakness or the lack of a state frame, humanitarian actors tend to substitute the State's functions, taking charge of the supply of the basic services to the populations. There is a risk that assuming this role, humanitarian actors contribute to perpetuate an "assisted State" by leading the authorities to lose interest in the management of the civil society and by disassociating the construction of this society of the State construction.

They are war sceneries where it cannot be a clear distinction between civilians and soldiers, where a new type of organized violence occurs, and which presents even more risks for the humanitarian actors.

They are contexts where a general hostility to external agents considered as "new colonizers" prevails.

Recurrent criticisms on the part of beneficiaries and local actors in these different contexts are the fragmentation of the responses and the lack of coherence. This will be the case of Western Sahara, while in the other contexts the reverse point is reached, as happens in the case of Haiti, where the international community has elaborated an integrated response where the humanitarian component is been totally subjected to the political objectives of the United Nation peace mission (MINUSTAH).

- The political nature of aid: in these contexts, the need of taking a human rights approach seems commonly accepted, but maybe, not its consequences. In accordance with Hugo Slim[2], the fact that resorting more frequently to the political theory of human rights in detriment of the charity in

[2] Slim, Hugo: "Global welfare: a realistic expectation for the international humanitarian system?, *Alnap review of Humanitarian Action in 2005*, diciembre 2006, consultado en http://www.alnap.org

order to justify the humanitarian action has led to its politicization by both donors and recipients. Likewise, both expect aid to be mobilized as an obligation under international law.

This imposition made by the international community of these "integrated superagendas" moves the NGOs further away from the needs of the "beneficiary victims". At the same time, it distorts the analysis that the actors make of the crisis to which they have to respond.

- Local actor's perceptions: globally, it can be observed a negative radicalization of the perception of the international humanitarian responses in the context of the wrong-called Global War Against Terror (GWAT) because humanitarian actors are more frequently considered as accomplices to the political agendas. This complicity becomes apparent by an increase of the conditions imposed by the donors to the funds' allocation.

These contexts polluted by the new "ideological paradigm" of the GWAT have modified the victim's view because the distinction between civilians and soldiers is ineffective as any civil is suspicious of becoming a potential terrorist and punished like one, so, theirs rights are denied too. Leading an operation against military groups or regimes considered terrorists, entails a parallel process of denial of their rights. In these contexts, assisting civilians leads to an inevitably stance by the humanitarian actors.

It also means a challenge the legitimacy of the direct interventions when there are local capacities, and the partiality in the process of counterparts' selection.

Cuadernos publicados

1 **La acción humanitaria en la encrucijada. "Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI",** Francisco Rey Marcos, Laurence Thieux y Víctor de Currea-Lugo.

2 **El enfoque de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos en el *Plan Director de la Cooperación Española (2005-08)*,** Jesús A. Núñez Villaverde.

3 **Informe propuesta para la elaboración del apartado de Acción Humanitaria del *Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)*,** Francisco Rey Marcos.

4 **La *Estrategia Europea de Seguridad* desde la perspectiva de la protección de civiles en conflictos armados,** Jesús A. Núñez Villaverde.

5 **Los recursos humanos en la acción humanitaria en España. Panorama actual,** Ana Urgoiti Aristegui.

6 **La acción humanitaria desde la universidad española. Análisis de experiencias y propuestas de actuación futura,** Juncal Gilsanz Blanco.

7 **Seguridad humana: recuperando un concepto necesario,** Jesús A. Núñez Villaverde, Balder Hageraats y Francisco Rey Marcos.

8 **Las prácticas de los actores humanitarios españoles en materia de evaluación y procesos de aseguramiento de la calidad,** Ana Urgoiti Aristegui, Véronique de Geoffroy y Francisco Rey Marcos.

9 **La política sectorial de construcción de la paz y prevención de conflictos violentos en las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID. Caso de Estudio: El Salvador,** Iñaki Juániz Velilla.

10 **Darfur, entre la marginación y la ignorancia,** Wouter Cools.